
L'intégration des cueilleurs de déchets latino-américains ou la création d'une nouvelle marge

Mathieu Durand et Fabio De Oliveira Neves



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/16894>

DOI : 10.4000/echogeo.16894

ISSN : 1963-1197

Éditeur

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

Référence électronique

Mathieu Durand et Fabio De Oliveira Neves, « L'intégration des cueilleurs de déchets latino-américains ou la création d'une nouvelle marge », *EchoGéo* [En ligne], 47 | 2019, mis en ligne le 21 avril 2019, consulté le 23 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/16894> ; DOI : 10.4000/echogeo.16894

Ce document a été généré automatiquement le 23 avril 2019.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND)

L'intégration des cueilleurs de déchets latino-américains ou la création d'une nouvelle marge

Mathieu Durand et Fabio De Oliveira Neves

Introduction

- 1 Les textes internationaux sur le développement des villes du Sud ont conduit durant plusieurs décennies à promouvoir l'accès aux services urbains en réseau (cible 3 de l'objectif 7 relatif à l'assainissement de base des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000 ; lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous en 2009 ; *etc.*). L'ensemble des acteurs institutionnalisés de la gestion des déchets encourageait alors l'extension de réseaux centralisés pour l'eau, l'énergie, pour la collecte des déchets ou des eaux usées. Cette vision est aujourd'hui remise en cause (Coutard et Rutherford, 2016), notamment dans les débats autour des Objectifs de Développement Durable (2015), pour être remplacée par l'objectif principal d'une finalité de résultat (qualité de l'environnement, de la nutrition, santé, *etc.*) et non plus des moyens utilisés pour y parvenir (kilomètres d'infrastructures).
- 2 Parallèlement à cela, de nombreux acteurs locaux (ONG, organisations de quartiers, municipalités) ont testé, depuis les années 1980, dans les espaces mals desservis par les services conventionnels, de nombreuses techniques alternatives aux réseaux centralisés. Dans le domaine des déchets, ces techniques ont démontré le rôle central que pouvaient revêtir les « cueilleurs » de déchets, c'est-à-dire les récupérateurs de rue, en grande partie informels. Ces modes alternatifs de gestion offrent de bons résultats en termes de lutte contre l'insalubrité et de recyclage, tout en cherchant à répondre à des enjeux sociaux. Ils permettent également d'établir un lien direct entre l'utilisateur et le prestataire du service public (le récupérateur), permettant d'outrepasser la défiance récurrente envers les acteurs publics. Depuis dix ans, ces techniques sont institutionnalisées par l'entremise de politiques publiques intégrées en Amérique Latine.

- 3 Toutefois, les premiers retours d'expérience indiquent un certain nombre d'effets de rebond. L'un des objectifs poursuivis est de sortir de la marginalité les populations pauvres qui vivent de cette collecte des déchets. Cette action a toutefois des effets secondaires, tel que l'apparition de nouvelle « marge urbaine » (Sierra et Tadié, 2008) avec l'arrivée de nouveaux collecteurs qui resteront informels. L'enjeu est de comprendre les articulations, souvent conflictuelles, entre les activités de ces différents types de cueilleurs de déchets. Nous verrons dans un premier temps la façon dont l'intégration des acteurs informels est devenue l'objet de politiques publiques en Amérique latine, avant de nous centrer sur les cas péruviens, colombiens et brésiliens, puis d'analyser les modalités d'apparition de nouvelles marginalités¹.

L'intégration des récupérateurs informels comme solution pour les municipalités

- 4 L'intégration des récupérateurs informels, en phase de généralisation dans les villes d'Amérique latine, a fait l'objet de nombreuses expérimentations depuis les années 1980. Ces innovations sont souvent le fruit d'impossibilité de mise en œuvre d'une politique de gestion des déchets correspondant aux standards internationaux pratiqués par les bailleurs de fond et les grandes entreprises prestataires de service (collecte généralisée, centralisée et unifiée).

Répondre à l'inefficacité partielle de l'action publique de gestion des déchets

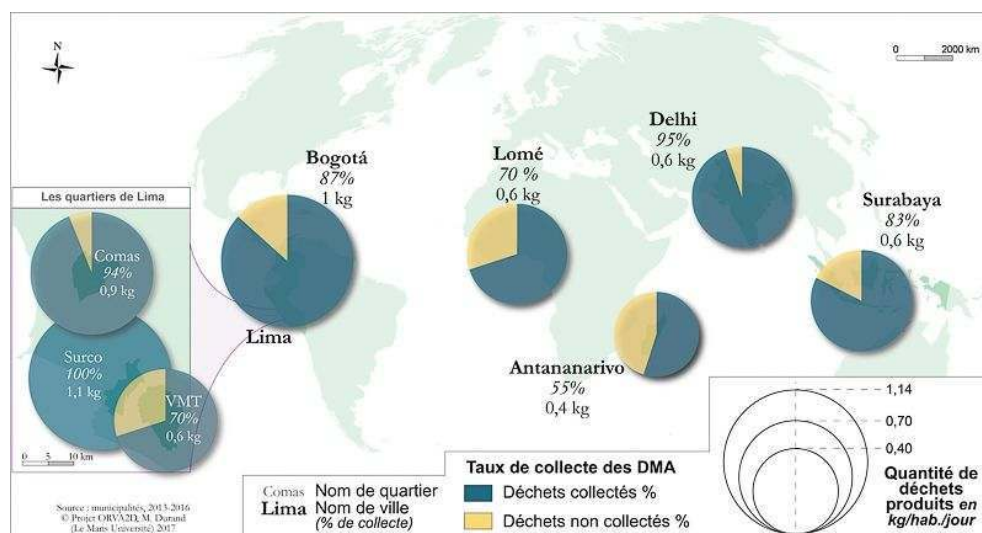
- 5 Dans les villes latino-américaines, malgré de nombreux efforts, il n'est jamais complètement possible d'atteindre les standards des villes du Nord en termes de gestion des déchets. Plusieurs seuils semblent indépassables sans modifier la perception que décideurs comme usagers ont du service urbain.

Difficulté à collecter tous les déchets

- 6 La première difficulté consiste en l'impossibilité de collecter tous les déchets d'une ville. Difficulté récurrente, elle est toutefois moins marquée en Amérique latine qu'en Afrique ou en Asie, où ces taux peuvent descendre sous les 70 %. Dans les villes ayant davantage de moyens financiers ces taux oscillent autour de 90 % (Surabaya, Bogota, Comas, Delhi²).
- 7 Il est alors important de noter qu'il existe des différences intra-urbaines notables. L'illustration 1 présente en effet le cas de la ville de Lima, avec une analyse plus fine selon certains quartiers. Le quartier (district) aisé de Surco collecte ainsi 100 % de ses déchets, alors que le quartier populaire de VMT (*Villa María del Triunfo*) ne dépasse pas 70 %. Comas, également quartier populaire, a toutefois un taux plus important de 90 %³.
- 8 Les quartiers riches font l'objet d'une attention particulière et de moyens financiers additionnels par rapport aux quartiers les plus pauvres. Cette différence se matérialise dans les niveaux de dépenses municipales par habitant. Elles se situent autour de 4,5 €/an/habitant pour les deux districts les plus pauvres de Lima (Comas et VMT), alors qu'elle est de presque 18 € à Surco⁴. Cette différence s'accroît encore plus dans d'autres districts

plus pauvres. Chaque district a donc des moyens bien distincts pour mettre en œuvre sa politique.

Illustration 1 - Production et collecte des déchets ménagers et assimilés



Sources : municipalités, 2013-2015. Auteur : Projet ORVA2D, M. Durand, 2017.

Des taxes d'enlèvement des ordures non versées

- 9 Les difficultés de collecte des déchets sont notamment dues à la fragilité des budgets municipaux. Les taxes (ou redevances) d'enlèvement des ordures ménagères ne sont en réalité presque jamais versées par la population (critique envers un service perçu comme défaillant). Seules 25 % des taxes ont été perçues à Comas (également district pauvre de Lima) en 2014 et 20 % à VMT (Rateau, 2015). Les quartiers de Comas et VMT (Lima) ainsi que la ville de Bogota ont ainsi, à plusieurs reprises (2010, 2014, 2015), connu des interruptions du service pour cause de non-paiement du prestataire.
- 10 Exception faite de Bogota et de Surco (Lima), les recettes obtenues couvrent moins de 40 % des dépenses de gestion des déchets. L'État intervient parfois en soutien à des programmes de récupération des matériaux (Lima) par la formation du personnel de ramassage, la sensibilisation de la population ou une aide financière pour l'acquisition de moyens de collecte (chariot, charrette, triporteur). Aucune autorité municipale n'assure donc l'équilibre financier de son service de gestion des déchets. Par conséquent, elles doivent combler le déficit : soit en ayant recours à leur budget général, soit en sollicitant une subvention d'équilibre auprès du gouvernement national.

Tableau 1 - Financement du service de gestion des déchets dans quelques villes

Villes	Participation des contributeurs en %			Contribution des usagers
	État	Budget général des municipalités	Usagers (taxes ou redevance)	En €/hab/an
Bogotá	0	36	64	2,75

Lima (Surco)	1	40	59	10,00
Lima (Comas)	7	56	37	1,70
Lima (VMT)	1	72	27	1,15

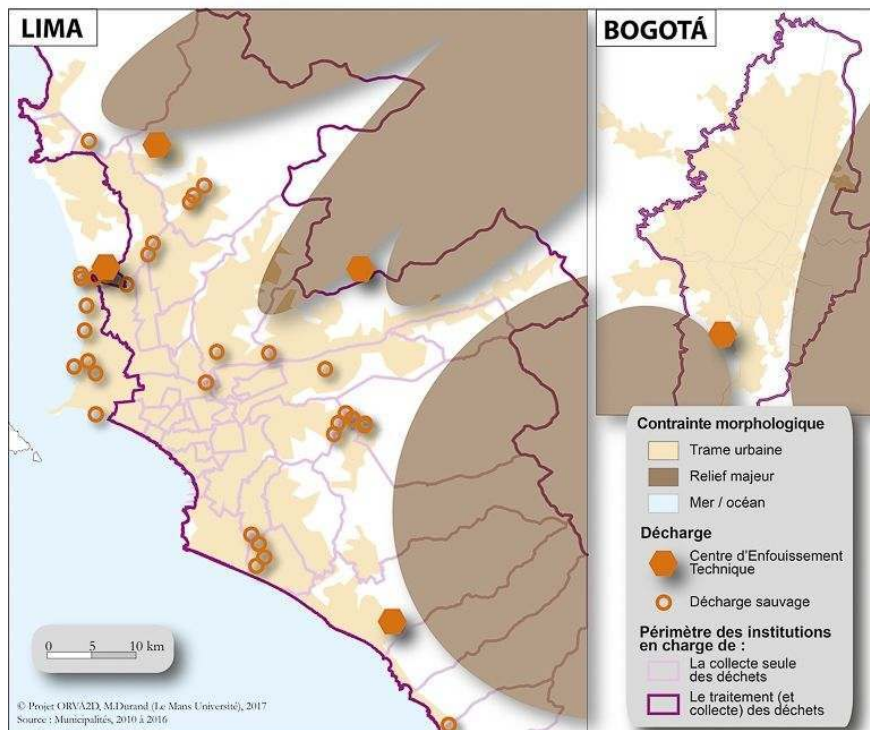
Sources : projet ORVA2D, données des municipalités, 2014-2016.

- 11 La contribution des ménages est faible, de moins de 1 €/hab/an à quelques euros. Seul Surco atteint les 10 €/habitant/an⁵. Trouver des solutions financières durables est un défi permanent pour ces villes dont les budgets sont insuffisants pour assurer la salubrité publique. C'est avec cet objectif que Bogota a mis en place un double système de recouvrement des taxes de gestion des déchets avec la facture d'eau (les usagers risquant ainsi une coupure d'eau en cas d'impayé), et une péréquation sociale dans le paiement des taxes (les habitants paient un tarif différencié, proportionnel à la « strate » socio-économique dans laquelle ils se trouvent).

Des décharges saturées et la persistance des dépôts sauvages

- 12 La technique la plus classique pour gérer les déchets à travers le monde est de les stocker sur un terrain alors éternellement sacrifié (Gouhier, 2000). Avec le temps, des « Centres d'Enfouissement Technique » (CET) ou des « Installations de Stockage des Déchets » ont été construits afin de remplacer les anciennes décharges.
- 13 Pour autant, l'espace nécessaire à leur construction se fait de plus en plus rare dans les villes latino-américaines. Beaucoup de villes manquent de place sur le territoire communal (illustration 2). Les limites administratives sont souvent un frein à la construction d'une décharge, toute commune s'opposant à recevoir les déchets de la voisine. C'est ainsi que la décharge de Bogota (Doña Juana) se trouve en situation de saturation depuis 1997, provoquant de nombreux effondrements vers le Río Tunjuelito et un risque avéré de contamination pour ses 65 000 riverains (Rateau et Estrella Burgos, 2016). La décharge, initialement prévue pour 47 millions de m³ de déchets, en a aujourd'hui reçu plus de 200 millions. Au Parana (État du sud du Brésil), il existe 116 CET pour 200 municipalités y disposant leurs déchets, soit un CET pour 1,7 commune, montrant la très faible coopération intercommunale en la matière (SEMA, 2013).
- 14 À Lima, ce n'est pas tant la saturation de la décharge qui pose difficulté, mais la persistance de 30 décharges sauvages le long des cours d'eau, des zones humides et sur la côte (Durand, 2015). Dans l'État brésilien du Parana, 41 % des municipalités utilisent toujours des décharges non contrôlées pour se débarrasser de leurs déchets.

Illustration 2 - Manque d'espace pour stocker les déchets



Sources : municipalités, 2010-2016. Auteur : Projet ORVA2D, M. Durand.

Les récupérateurs informels : de la persécution à l'intégration municipale

- 15 Les contraintes identifiées dans la section précédente ont progressivement invité les municipalités à imaginer des alternatives à la gestion de leurs déchets. Il s'agit notamment de s'appuyer sur des acteurs déjà impliqués dans la gestion effective des déchets (quoiqu'intervenant au départ dans l'illégalité) : les récupérateurs de rue.
- 16 La modernisation du service de gestion des déchets est pendant longtemps passée par la construction des CET décrits précédemment et par la mise en œuvre de partenariats publics-privés pour la collecte. L'acheminement des déchets vers les CET nécessitant d'unifier la collecte, tout acteur tout acteur extérieur à l'action publique est alors évincé de cette activité, au titre de l'hygiénisme encore aujourd'hui prédominant (Berdier et Deleuil, 2010). Les récupérateurs de rue, offrant un service de précollecte et de recyclage aux habitants, sont pourchassés, leur matériel et le fruit de leur collecte saisis, dans le cadre d'un contexte réglementaire strict.
- 17 Ce contexte a amené les récupérateurs à s'organiser à l'échelle internationale, à partir du milieu des années 2000, d'abord en Amérique latine, tirant profit de leur nombre, mais aussi des mécanismes de démocratie participative se généralisant dans de nombreux pays du continent. Ils ont également reçu d'efficaces soutiens internationaux⁶. Cette mobilisation a culminé, en 2008, lors du premier congrès mondial des « *recicladores* » tenu à Bogota, en Colombie. Profitant notamment de la possibilité juridique offerte à tout groupe de citoyens colombiens d'intervenir dans les actions publiques.

- 18 Peu à peu, la façon de considérer les récupérateurs évolue. Au cours des années 2000, un consensus émerge peu à peu pour prôner l'intégration des récupérateurs à la reconfiguration du secteur de la gestion des déchets (Baud *et al.*, 2001 ; Bernstein, 2004 ; Scheinberg et Anschütz, 2006 ; Gupta, 2012, *etc.*, cités dans Cavé, 2015).
- « Il apparaîtrait ironique d'aller de l'avant en éliminant délibérément ce qui peut être considéré comme un système de recyclage existant et plutôt efficace » (Wilson *et al.*, 2006, p. 798).
- 19 Les récupérateurs sont progressivement présentés en tant qu'agents économiques (Scheinberg et Anschütz, 2006) et « agents de refroidissement climatique » (CHINTAN, 2009). L'intégration des récupérateurs est présentée comme porteuse de trois types d'avantages (Gerdes et Günsilius, 2010). Il s'agit prioritairement d'améliorer leurs conditions de travail et de leur garantir inclusion et protection sociale. Du point de vue environnemental, ensuite, ils atteignent des taux de recyclage élevés (*cf. infra*), du fait d'un savoir-faire empirique pointu et évidemment aussi parce que leur subsistance en dépend. Enfin, d'un point de vue économique, le secteur est créateur d'emplois et alimente l'activité industrielle du pays.
- 20 Parallèlement, le rapport publié par UN-Habitat en mars 2010 montre, à partir de vingt cas, que les recycleurs informels détournent entre 15 et 20 % (en poids) des déchets recyclables des villes. Ce faisant, ils permettent aux autorités municipales d'épargner environ 20 % du budget de gestion des déchets (UN-Habitat, 2010).

L'Amérique latine : continent pionnier de l'intégration des récupérateurs informels

- 21 Les pays latino-américains sont les plus en pointe dans l'intégration des collaboration avec les récupérateurs de rue dans leur cadre légal⁷. Il s'agit du résultat d'une histoire longue, entamée dès les années 1980 au Brésil.

Le Brésil : aux origines de l'intégration des récupérateurs

- 22 La première collecte sélective municipale⁸ de déchets d'Amérique latine a eu lieu au Brésil, dans la ville de Curitiba, en 1989, avec le programme *lixo que não é lixo* (déchet qui n'est pas un déchet). En réponse aux limites posées précédemment et à la présence nombreuse des récupérateurs (*catadores*) directement sur les décharges, la municipalité a imaginé d'associer les récupérateurs à la gestion publique.
- 23 Quoiqu'aujourd'hui moins dynamique à Curitiba, cette politique a finalement été promue au niveau national. Au début des années 2000, 13 % des déchets brésiliens étaient déjà recyclés par les récupérateurs informels, sans aucune stratégie en la matière (Pires Negrão, 2017). Il faut attendre 2007 pour qu'une loi donne un statut juridique aux *catadores*, puis 2010 pour promouvoir son application dans le Plan National des Déchets Solides (De Oliveira Neves, 2013). De nombreuses villes, notamment dans les État du Sud du Brésil, avaient d'ores-et-déjà répliqué l'exemple de Curitiba.
- 24 Depuis lors, l'intégration des acteurs informels s'est faite selon des modalités très différentes d'une ville à une autre⁹.
- Certaines se sont directement appuyées sur les *catadores* travaillant déjà les déchets, afin d'améliorer leurs conditions de travail, de les équiper de matériel, de mettre à leur

disposition un local et de coordonner leur travail sur le terrain, en définissant conjointement des zones de collecte. Il s'agit par exemple de la ville d'Araucaria (120 000 habitants) au Parana. Les *catadores*, fins connaisseurs du terrain et des habitants du quartier dans lequel ils travaillent, assument de fait la mission d'ambassadeurs du tri, et ont en charge la mission de sensibiliser les habitants.

- D'autres villes, tout en donnant une place importante à la lutte contre la pauvreté, ont toutefois privilégié l'augmentation du recyclage des déchets pour répondre à un enjeu environnemental. Sao Jose das Pinhais (Parana, 264 000 habitants) a ainsi opté pour un modèle purement municipal. Construisant son propre centre de tri (confié en prestation de service pour sa gestion), la municipalité ne fait pas appel à des coopératives, mais embauche directement des ouvriers pour y effectuer le tri des déchets. Si la dimension de lutte contre la pauvreté est présente à travers la création d'emploi pour les plus précaires, cette ville souhaite des travailleurs dociles, ne cherchant ainsi pas à travailler avec des récupérateurs de rue :

« Nous évitons d'embaucher des *catadores*, car ils ont leurs habitudes de travail et s'adaptent difficilement au rythme et aux procédures que nous avons mis en place dans notre centre de tri » (Directeur du centre de tri de Sao Jose das Pinhais, 2016).

- 25 D'autres villes encore ont mis en place un système hybride, construisant un centre de tri municipal, mis à disposition des coopératives pour le tri, tout en approvisionnant ce centre via une collecte municipale (municipalité de Cascavel - Parana, 286 000 habitants). Le lien est alors coupé entre les *catadores* et les habitants. Les coopératives fonctionnent simplement comme des sous-traitants effectuant l'une des tâches de la filière. Ce choix engendre alors des difficultés à maintenir le lien avec les habitants et d'autres *catadores*, informels, tendant à reprendre cette place perdue (voir *infra*). Or cette relation de proximité et de confiance semble primordiale dans la qualité des messages transmis et dans l'efficacité de collecte des taxes.
- 26 Enfin, certaines villes cherchent à augmenter la quantité et améliorer la qualité des déchets recyclables récupérés en luttant contre la volatilité des prix du marché de ces matériels (la seule source de revenu des coopératives). La ville d'Umuarama (Parana, 110 590 habitants) a mis en place une stratégie originale pour sensibiliser la population au tri : l'échange des déchets recyclables contre des monnaies vertes (émises par la mairie) permettant d'acheter des aliments sur le marché des producteurs locaux. Le programme *lixo que vale* (le déchet a une valeur), mené depuis 2010 dans quelques quartiers pauvres de la ville (concernant environ 500 familles), a permis de renforcer la quantité et la qualité des déchets recyclables recueillis. Il a également permis d'améliorer la qualité de l'alimentation des populations en situation d'insécurité alimentaire et d'éviter le gaspillage alimentaire, tout en générant des emplois et des revenus pour les *catadores* et les agriculteurs locaux.

La Colombie : un modèle imposé par la mobilisation sociale

- 27 Après le Brésil, la Colombie apparaît comme pionnière dans le domaine, puisque l'intégration des récupérateurs informels est encadrée depuis 2003. Contrairement au Brésil, les récupérateurs ont su y construire une stratégie collective et pérenne. Leur intégration à la gestion municipale n'est pas le résultat d'une volonté politique, mais d'une décision juridique. En effet, les recycleurs, organisés en association, ont tiré parti de deux éléments de la constitution de 1991.

Un processus judiciaire favorable aux récupérateurs

- 28 Tout d'abord une large place est donnée aux processus de démocratie participative et aux outils juridiques d'intervention directe de groupes de citoyens organisés dans les décisions politiques. Les recycleurs ont ainsi imposé leur vision à la municipalité (District Capital) de Bogota, en faisant jouer le droit au travail (article 25 de la constitution de 1991) devant la cour constitutionnelle colombienne. Ils ont, sur cette base, démontré que les critères édictés par la municipalité de Bogota pour le choix de son prestataire de service, les excluaient *de facto* de l'appel d'offres, les privant ainsi de leur activité de travail. La Cour constitutionnelle a alors statué en 2003 (décision réaffirmée en 2011) sur l'obligation de la municipalité d'offrir une place aux recycleurs informels dans son processus de contractualisation avec le secteur privé - décision faisant aujourd'hui jurisprudence à l'échelle nationale. Ils sont ainsi reconnus, par le Conseil constitutionnel colombien, comme étant des acteurs légitimes et ancrés depuis longtemps dans cette activité de récupération des déchets recyclables. Toute éviction est désormais illégale.
- 29 Cette décision de justice converge avec l'entrée en fonction du maire Gustavo Petro (2012), très impliqué sur les questions sociales et environnementales. Il réorganise toute la politique de gestion des déchets autour du programme *basura cero* (zéro déchet). Au-delà de la volonté de réduire la quantité de déchets produits, il organise en 2013 un recensement des récupérateurs au sein du RURO (Registre Unique des Récupérateurs Organisés), puis définit une politique de rémunération au *prorata* des quantités de déchets détournées de l'enfouissement¹⁰.

Le paiement pour coût évité : une originalité bogotanaise

- 30 La collecte des déchets recyclables a alors été retirée des missions des entreprises prestataires de service de collecte, pour être confiée aux récupérateurs. Ceux-ci sont appelés à devenir à terme de réels prestataires, au même titre que toute entreprise privée, induisant un biais important dans leur façon de travailler.
- 31 Les 7 846 récupérateurs ayant été rémunérés sur l'année 2014 ont collecté 270 352 tonnes de déchets, qui ont été pesées dans les centres autorisés. Ils ont été rémunérés à hauteur de 7 252 753 €, soit une dépense pour l'UAESP (*Unidad Especial de Saneamiento Público*, l'entreprise municipale en charge de la gestion des déchets) de 27 € par tonne de déchets recyclables. Si la politique d'inscription au RURO est récente (2013), l'organisation des recycleurs bogotanaise est en réalité ancienne (dès les années 1990), ce qui a permis une opérationnalisation rapide du processus. En 2014, sur les 925 tonnes de déchets recyclables récupérés par jours, 740 l'ont été par les acteurs formalisés, soit une grande majorité.
- 32 L'UAESP estime que 56 % de la ville est couverte par les récupérateurs formalisés. Ceux-ci collectent toujours les déchets directement en ouvrant les poubelles sur le trottoir, avec toutefois une pratique de tri à la source (par les ménages) en progression. De plus en plus de ménages mettent en effet directement les déchets recyclables dans un sac différent sur le trottoir. À Bogota, on formalise les récupérateurs sans rien changer de leurs pratiques, mais en essayant de les infléchir progressivement.

Le Pérou : une obligation légale pour une application à géométrie variable

- 33 Impliqué dans le même processus, le Pérou a quant à lui voulu modifier de façon importante les modalités de travail des récupérateurs, notamment en leur attribuant des secteurs de collecte.

Un processus original : la « loi du recycleur »

- 34 Au Pérou, la loi de recycleur (2009) constitue une innovation majeure. Elle offre un cadre de travail aux récupérateurs de déchets, sous la tutelle des municipalités de district. Ces dernières sont chargées de recenser et d'enregistrer les récupérateurs, avant d'organiser leur répartition (notamment spatiale), sous l'égide d'un PSF-RS (Programme de tri à la source et de collecte sélective ou *Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva*). Si aucune sanction légale n'est prévue en cas de non application de la loi, des incitations financières importantes, venant du ministère de l'Économie (après certification du ministère de l'Environnement et sur la base de financements internationaux), doivent permettre son application. Chaque district fixe ainsi les conditions pour pouvoir accéder à ce programme (par exemple, être majeur et posséder un tricycle à VMT), ainsi que l'ampleur des acteurs impliqués (tentative d'associer les acheteurs et les semi-grossistes à Comas).
- 35 En parallèle, la municipalité du district¹¹ mène un programme de sensibilisation des riverains au tri des déchets, à l'aide d'ambassadeurs du tri et des récupérateurs formalisés eux-mêmes. Les deux programmes sont ensuite articulés afin d'attribuer à chaque récupérateur un territoire sur lequel il aura l'exclusivité des déchets recyclables. La municipalité peut également fournir du matériel tel que des sacs poubelles spécifiques, un équipement de protection aux récupérateurs (gilet, casquette, gants...), et parfois même des tricycles ou des camionnettes. Ce matériel a également un rôle très important de reconnaissance sociale et d'identification du récupérateur par les riverains. Cela permet de transformer une activité illégale et considérée comme sale (voir dangereuse), en une activité formalisée et offrant un service (parapublic) à la population, en protégeant l'environnement.

Illustration 3 - Récupérateur de l'association Las Palmeras à Villa Maria del Triunfo



Auteur : M. Rateau, 2015.

- 36 Les soutiens financiers du ministère sont très importants, puisque, lors des premières années, les municipalités réalisaient une large valeur ajoutée sur les programmes de tri PSF-RS. L'attribution de ces fonds dépend du pourcentage de ménages engagés dans la démarche. Ce seuil, évolutif, recalculé chaque année et personnalisé en fonction du point de départ du district, ne correspond cependant qu'à un engagement de principe, sans aucun gage d'investissement réel de la part des citoyens.

Diversité de situations pour une ville fragmentée : le cas de Lima

- 37 L'application du modèle d'intégration des recycleurs se fait à Lima selon des modalités différentes en fonction des districts. Deux schémas de récupération sont identifiés. Celui de Comas et Villa Maria del Triunfo (VMT), deux districts pauvres de la ville, qui mettent en place le PSF-RS d'une part, et d'autre part, celui de Surco, qui le fait *a minima*, privilégiant une collecte sélective en régie.
- 38 - Surco, district le plus aisé de la ville, a mis en place une collecte sélective municipale depuis 2001. Cette tournée, associée à une politique de sensibilisation des riverains, connaît une certaine efficacité, mais également un certain coût. Surco récupère en effet 3,3 tonnes de déchets recyclables par euro dépensé (quand Comas en récupère 8 t). Afin de respecter la réglementation, Surco a tout de même lancé un plan de formalisation des récupérateurs, destinés à ne travailler que dans les quelques quartiers plus populaires persistants à l'intérieur du district.
- Comas a développé un modèle différent, moins onéreux et beaucoup plus créateur d'emploi. Il bénéficie par ailleurs d'une subvention lui permettant de lancer son plan de formalisation (subvention de 167 983 € en 2014, pour un plan ayant coûté 45 822 €). Le plan de sensibilisation, confié à l'ONG Alternativa, a permis d'employer 17 personnes. Chaque récupérateur se voit attribuer une zone de 750 ménages. En 2015, 17 récupérateurs sont impliqués dans le programme, ainsi que deux associations d'acheteurs.
- À VMT, en 2015, l'opération couvre officiellement 25 % des foyers du district, pour une

dépense annuelle liée au PSF-RS de 59 757 €. La participation des populations comme des récupérateurs peine à se stabiliser, par instabilité politique et manque de confiance mutuelle. La municipalité de VMT a misé sur une innovation supplémentaire pour inciter les habitants à donner leurs déchets triés : un bon de réduction (*bono verde*) de 10 % sur les impôts locaux – sachant que plus de la moitié des habitants n'a jamais payé ces impôts, l'impact reste limité. Pour le moment, sur les 1 230 récupérateurs que compte le district, seuls 10 ont été formalisés.

- 39 Dans tous les cas, le programme de tri PSF-RS reste considéré comme un « programme satellite¹² » à la gestion municipale, puisque sa mise en œuvre est déléguée à des ONG, bénéficiaires de financements nationaux et internationaux. Les performances de tri sont actuellement faibles par rapport au secteur informel : 5 % du total des recyclables sont récupérés par les acteurs formalisés à Comas, 1,3 % à VMT. Ces chiffres sont à relativiser avec le caractère très récent de ces programmes (mis en place à partir de 2012).

De nouvelles marginalités : effet rebond des politiques d'intégration des récupérateurs

- 40 L'intégration des récupérateurs aux politiques municipales permet de remplir de multiples objectifs. Les expériences observées permettent d'avancer sur les enjeux sociaux et environnementaux. Toutefois, l'intégration des récupérateurs informels au service municipal ne supprime par l'intérêt économique d'aller fouiller les poubelles dans la rue. D'autres viennent donc occuper leur place, avec une ampleur variable selon les modalités choisies au départ.

La formalisation ne signifie pas la fin de l'informel

Refus de certains récupérateurs d'être formalisés

- 41 À Lima, près de 90 % de la récupération des recyclables continue de se faire de façon informelle. Le processus d'intégration des récupérateurs (encore récent et partiellement appliqué), ne signifie pas la fin de l'informel. De nombreux récupérateurs perçoivent en effet les politiques municipales comme contraignantes par rapport à leur activité, sans qu'une telle collaboration ne leur apporte de valeur ajoutée financière claire.

« Nous avons des difficultés à impliquer de nouveaux récupérateurs dans le programme de formalisation, car la plupart souhaitent rester autonome et conserver leur indépendance » (Responsable du programme de formalisation des recycleurs de l'ONG Alternativa, Comas 2014).

- 42 Dans la ville de Cascavel (Brésil, Parana), « de nombreux récupérateurs de rue, surtout les hommes, ne veulent pas intégrer les coopératives » (coordinateur de la coopérative COOTACAR, 2018¹³), notamment parce qu'elles retiennent une partie de l'argent gagné pour leur fonctionnement et parce que les sommes reversées sont mensuelles et non quotidiennes. Les récupérateurs pour qui la cueillette des déchets constitue un métier d'appoint, ne souhaitent pas intégrer un système contraignant.
- 43 La marginalité dans laquelle vivent ces populations ne relève donc pas d'une opposition binaire formel/informel, mais également de pratiques plus « implicites » (Jacquot *et al.*, 2016).

Illustration 4 - Un récupérateur informel (second plan) vient concurrencer le récupérateur formel (premier plan) à Comas



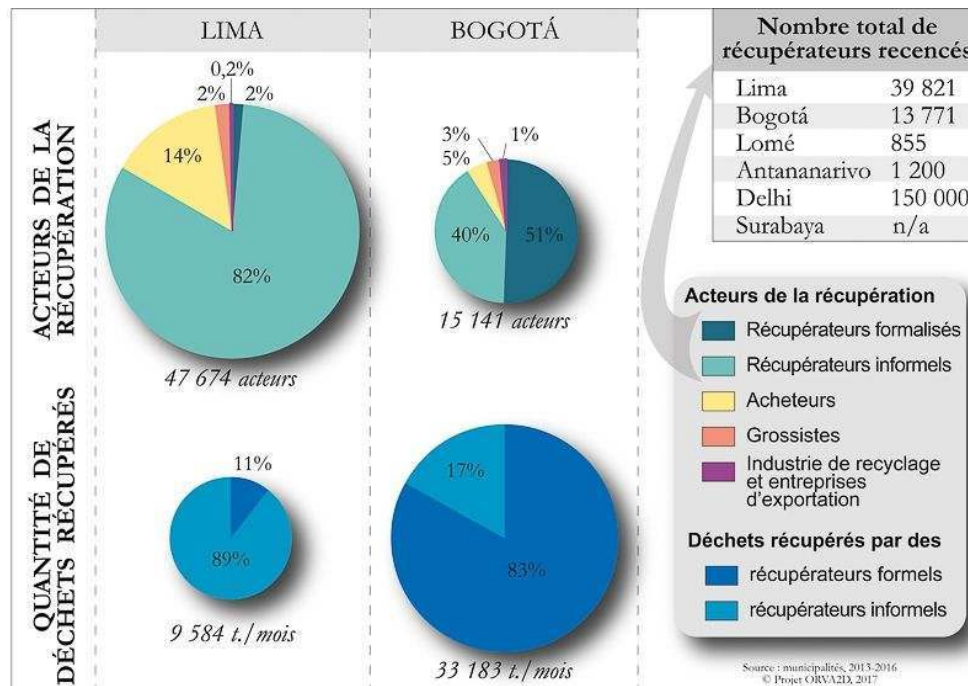
Auteur : Projet ORVA2D, M. Rateau, 2015.

L'apparition de nouveaux récupérateurs cherchant à bénéficier de la collaboration avec les municipalités

- 44 A l'inverse, l'amélioration des conditions de vie (sécurisation du quotidien plutôt que de réel gains économiques) qu'offre la formalisation des récupérateurs, incite d'autres populations à demander cette formalisation. Il s'agit dans certains cas de récupérateurs, mais dans d'autres, simplement de populations en recherche d'activité économique. Les premiers, lorsqu'ils le souhaitent, intègrent généralement rapidement le processus de formalisation au vu de leurs compétences dans le domaine, ainsi que de leur légitimité. Pour les seconds, la situation est plus complexe.
- 45 Les deux coopératives de la ville de Cascavel fédèrent 96 récupérateurs formalisés. Elles possèdent à elles deux une liste d'attente de 860 personnes souhaitant les intégrer, dont une bonne part de non-récupérateurs. Existe alors une forte tension entre les récupérateurs sur liste d'attente, qui continuent à collecter les déchets dans la rue et qui récupèrent le gisement de meilleure qualité. N'arrivent alors dans les coopératives que les déchets difficilement revendables, venant ainsi réduire les rentrées financières des récupérateurs formalisés. La situation est telle que la municipalité de Cascavel cherche à contraindre l'activité des informels pour protéger les coopératives. Cette situation est toutefois le résultat du choix opéré par la ville de couper totalement les coopératives des habitants. Ces derniers sont alors tentés de donner leurs recyclables au récupérateur qu'ils voient au quotidien devant leur porte, celui resté informel.

- 46 A Bogota l'intégration des informels se fait au prix de la concurrence avec de nouveaux informels venus remplacer les récupérateurs formalisés. Contrairement au système péruvien (qui ne fait qu'accompagner les récupérateurs, sans améliorer leurs conditions de vie), le système colombien leur offre de réels revenus supplémentaires. De nouveaux récupérateurs cherchent donc à intégrer le système et à bénéficier des subsides de la municipalité. Pour cela, ils commencent par récupérer illégalement les déchets, dans l'espoir d'être ensuite enregistrés par la mairie. La concurrence est partout manifeste entre les récupérateurs formalisés et ceux souhaitant rester indépendants.

Illustration 5 - Quantités de déchets récupérés par les différents types de recycleurs



Sources : municipalités, 2013-2016. Auteur : Projet ORVA2D, 2017.

- 47 Enfin, lorsque la récupération informelle est intégrée au service, les agents qui pratiquaient avant la récupération peuvent se sentir lésés : par exemple, les agents de collecte non sélective qui complétaient leur salaire en revendant certains matériaux récupérés dans les ordures.

Intégrer les récupérateurs informels ou déplacer la marginalité ?

Un processus générateur de conflits

- 48 En marge des schémas de gestion officiels, les acteurs informels continuent donc souvent leur activité de récupération. Ils entrent ainsi en concurrence avec les opérateurs privés formels, dès lors que ceux-ci sont rémunérés au *prorata* des tonnages collectés. La connaissance du territoire et des habitants est alors essentielle, afin d'assurer aux récupérateurs un approvisionnement directement à la source et une légitimité de terrain.
- 49 Dans un premier temps, les récupérateurs spontanés réalisent en amont un « écrémage » (Bertolini *et al.*, 1999) : ils retirent des ordures les éléments les plus lucratifs, laissant derrière eux un flux largement vidé des matériaux les plus aisément valorisables. Les

auteurs ont bien identifié les « sources de conflit potentiel » (Gerdes et Gunsilius, 2010, p. 25) entre les acteurs formels et informels, dans le cadre de la privatisation des services.

- 50 Dans les villes, où la seule valorisation opérante est le recyclage informel, on assiste à une concurrence entre récupérateurs, mais aussi à une concurrence avec d'autres projets portés par les pouvoirs publics, des entreprises privées ou des ONG. Dans le district de Surco, il existe d'une part l'incitation légale d'intégrer les récupérateurs informels, d'autre part la volonté du district de mettre en œuvre des politiques de recyclage similaires à celles des pays du Nord, en se passant des acteurs informels (collecte sélective municipale). La compétition pour les gisements est alors engagée.
- 51 Dans d'autres villes la concurrence est forte avec les entreprises privées, sur des modèles très différents et conflictuels. Ainsi, dans la ville de Bogota, c'est la concurrence entre les récupérateurs (informels mais très organisés) et les entreprises de prestation de service ayant obtenu le marché de collecte (notamment sélective) qui est à la source du conflit devant la Cour constitutionnelle. La municipalité a alors reçu l'injonction d'organiser le partage des tâches.

Maîtriser l'ensemble de la filière pour limiter l'intrusion des informels

- 52 Actuellement, la frontière entre les activités formelles et informelles n'est jamais très précise. L'une des limites des programmes engagés en Colombie, au Pérou ou au Brésil, réside dans la maîtrise de l'ensemble de la chaîne de la récupération. Une fois la collecte des déchets recyclables effectuée par les acteurs formalisés, ceux-ci restent libres de les revendre à qui ils le souhaitent. Les municipalités commencent donc, en seconde étape, à essayer de formaliser le reste de la chaîne.
- 53 Pour limiter les interactions avec les récupérateurs informels, Bogota vise à organiser les récupérateurs en coopératives capables d'offrir une prestation de service classique, à l'égal des entreprises formelles, via une stratégie d'« incubation ». La municipalité espère ainsi confier aux coopératives le rôle de négoce des déchets. La structuration de l'ensemble de la filière autour de ces mêmes acteurs, devrait ainsi permettre de limiter les possibilités de vendre des déchets en dehors des coopératives et donc limiter l'activité des informels. Comas cherche également à faire monter les récupérateurs en compétence afin de leur permettre de conduire une activité de commercialisation des déchets et de les rendre moins dépendants des acheteurs extérieurs.

Conclusion

- 54 Les processus d'intégration des récupérateurs de déchets à la gestion municipale sont aujourd'hui pointés comme étant efficace. Bogota valorise ainsi 12 % de ses déchets et a sorti de la précarité plus de 7 000 récupérateurs aujourd'hui formalisés. Toutefois, cette situation laisse la place à d'autres récupérateurs, restés informels, qui cherchent à capter les gisements de déchets. En dehors de toute action concertée, ces derniers ont toute latitude pour optimiser leur collecte et pour chercher à devancer les récupérateurs formalisés. Seule la proximité (géographique et sociale) avec les producteurs de déchets (c'est-à-dire les habitants) peut leur permettre de conserver leur activité afin de capter les gisements à la source. Le rôle des récupérateurs n'est alors éminemment pas seulement de collecter les déchets, mais également de sensibiliser les riverains et de jouer

un rôle au sein d'un tissu social local. La « sociabilité du déchet » semble alors plus importante que le réel impact environnemental de leur activité.

BIBLIOGRAPHIE

- Baud I., Grafakos S., Hordjik M. et Post, J., 2001. Quality of life and alliances in Solid Waste Management: Contributions to urban sustainable development. *Cities*, vol. 18, n° 1, p. 3-12.
- Berdier C., Deleuil J.-M., 2010. Le système "ville-déchet", une mise en perspective historique. In Dorier-Apprill E, *Ville et environnement*. Paris, Sedes, p. 453-466.
- Bernstein, J., 2004. *Toolkit: Social Assessment and Public Participation in Municipal Solid Waste Management*, n° 33781. The World Bank, Urban Environment Thematic Group, 210 p.
- Bertolini G., Fouilly B., Morvan B., 1999. Le tri des ordures ménagères dans les pays en développement : étude de cas au Brésil. *Sciences et Techniques*, n° 14, p. 30-38.
- Cavé J., 2015. *La ruée vers l'ordure : conflits dans les mines urbaines de déchets*. Rennes, PUR, 250 p.
- Cavé J., Delarue J., Durand M., Le Bozec A., 2019. *Organisation de la valorisation des déchets dans les pays du Sud*. Paris, AFD, à paraître.
- Chintan, 2009. *Cooling Agents: An Analysis of Greenhouse Gas Mitigation by the Informal Recycling Sector in India*. The Advocacy Project. New Delhi, 51 p.
- Coutard O., Rutherford J., 2016. *Beyond the Networked City: Infrastructure Reconfigurations and Urban Change in the North and South*. Londres, Routledge, 276 p.
- De Oliveira Neves F., 2013. *Gestão pública de resíduos sólidos urbanos: problemática e práticas de gestão no oeste paranaense*. Thèse de doctorat, Curitiba, Universidade Federal do Parana, 279 p.
- Durand M., 2015. *Residuos y desagües: una geografía limeña*. Lima, IFEA-IRD, 349 p.
- Gerdes P., Gunsilius E., 2010. *The Waste Experts: Enabling conditions for informal sector integration in solid waste management: lessons learned from Brazil, Egypt and India*. Eschborn, GTZ (German Technical Cooperation), 32 p.
- Gouhier J., 2000. *Au-delà du déchet, le territoire de qualité, Manuel de rudologie*. Rouen, PURH, 240 p.
- Gupta S. K., 2012. Intégrer le secteur informel pour une meilleure gestion des déchets. *Secteur Privé & Développement*, n° 15, pp. 12-15.
- Jacquot S., Sierra A., Tadié J., 2016. Informalité politique, pouvoirs et envers des espaces urbains. *L'Espace Politique* [En ligne], n° 29. <http://journals.openedition.org/espacepolitique/3805>
- Pires Negrão M., 2017. *La géographie des déchets au défi de l'organisation territoriale au Brésil et en France*. Thèse de doctorat, Paris, Université Sorbonne Nouvelle, 335 p.
- Rateau M., Estrella Burgos H., 2016. *Valorisation des déchets à Bogotá : l'intégration des récupérateurs pour faire face à la saturation du centre d'enfouissement*. Le Mans, Université du Maine-AFD, Rapport du projet ORVA2D, 69 p.

Rateau M., 2015. *Intégration des récupérateurs à Lima – Étude de trois modèles liméniens de structuration des filières de valorisation des déchets*. Le Mans, Université du Maine-AFD, Rapport du projet ORVA2D, 96 p.

Sceinberg A., Anschütz J., 2006. Slim pickin's: Supporting waste pickers in the ecological modernization of urban waste management systems. *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, vol. 5, n° 3, p. 257-270.

SEMA (Secretaria do Meio Ambiente do Parana), 2013. *Plano de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos do estado do Paraná*. Curitiba, Governo do Paraná, 167 p.

Sierra A., Tadié J., 2008. La Ville face à ses marges. Introduction. *Autrepart*, n° 45, p. 3-13.

Wilson D., Velis C., Cheeseman C., 2006. Role of informal sector recycling in waste management in developing countries. *Habitat International*, vol. 30, n° 4, p. 797-808.

NOTES

1. Cet article s'appuie sur les travaux de recherche menés depuis 2004 entre Colombie, Pérou et Brésil par Mathieu Durand, ainsi que sur les recherches développées par Fabio De Oliveira Neves depuis 2010 au Brésil.

2. Résultats du programme de recherche ORVA2D (Organisation de la Valorisation des Déchets dans les villes en Développement), mis en oeuvre par le Mans Université (UMR ESO), l'ONG Gevalor, Urban'analyse et ALB Waste, sous financement de l'AFD : Cavé J., Delarue J., Durand M., Lebozec A., 2019 (à paraître). Ce programme de recherche vise à analyser les innovations organisationnelles, financières et socio-territoriales dans les politiques publiques de récupération et de recyclage des déchets. Il s'agit d'un programme de recherche action mené entre 2014 et 2018 avec des partenariats locaux multiples. Les terrains latino-américains ont notamment été menés par Mélanie Rateau et Heduen Estrella Burgos, en 2015 (Pérou) et 2016 (Colombie), sous la coordination de Mathieu Durand.

3. Projet ORVA2D.

4. Projet ORVA2D.

5. À titre d'illustration, la taxe ou la redevance avoisine les 90 €/hab./an en France (ADEME, 2015).

6. Notamment de la fondation Avina, de l'Association France Libertés, du réseau WIEGO, du programme Participatory Sustainable Waste Management et de l'ONG GAIA (Cavé, 2015).

7. Projet ORVA2D.

8. Expérience précédée par la collecte sélective mise en oeuvre à Niterói (Rio de Janeiro) en 1985, à l'initiative d'un professeur de l'Universidade Federal Fluminense.

9. Travail de terrain mené par Fabio De Oliveira Neves et Mathieu Durand dans le cadre d'un partenariat avec l'UNIOESTE et l'UNILIVRE, entre 2016 et 2018.

10. On parle de « paiement pour coût évité », celui-ci comprenant les coûts évités à la municipalité sans intégrer les coûts en rapport à l'environnement.

11. Lima, 8,7 millions d'habitants, est divisé en 43 districts.

12. Entretien avec Oswaldo Caceres, responsable du programme pour l'ONG Alternativa, 2015.

13. Au cours d'un atelier mené sur place, avec l'ensemble des acteurs de la gestion des déchets, pendant une semaine, en partenariat avec l'Unilivre.

RÉSUMÉS

Pendant des décennies, les villes latino-américaines ont lutté contre les récupérateurs informels de déchets, au titre de la priorisation de la sécurité sanitaire et de la logique hygiéniste. Aujourd'hui, les combats contre le gaspillage des ressources et contre la pauvreté aboutissent à la reconnaissance de l'activité des récupérateurs. Ces « cueilleurs » de déchets, agissant autrefois de façon autonome, sont aujourd'hui au cœur de l'action municipale du recyclage en Amérique Latine. Pour autant, les limites de ce modèle apparaissent rapidement. Partout où l'intégration des récupérateurs informels se stabilise, de nouvelles marges apparaissent et une compétition se met en place pour capter les gisements de déchets. Quelles relations se mettent alors en place entre les parties prenantes ? Le Pérou, la Colombie et le Brésil permettront d'illustrer cette question.

For decades, Latin American cities have been fighting against informal wastepickers, prioritizing sanitary safety and hygienist logic. Today, struggles against the waste of resources and against poverty lead recognition of wastepickers activities. These "gatherer" of waste, acting in an autonomous way, are today the principal preoccupation of municipal recycling policies in Latin America. However, the limits of this model appear quickly. The integration of informal wastepickers implies, in each city, appear of new margins because of waste capture waste. What relationships are then established between the stakeholders? Peru, Colombia and Brazil will illustrate this issue.

Durante décadas, las ciudades latinoamericanas han luchado en contra de los recicladores informales, con la voluntad de priorizar la seguridad sanitaria y la lógica higienista. Hoy, las peleas frente al desperdicio de recursos y la pobreza llevan al reconocimiento de la actividad de los recicladores. Estos "cosechadores" de residuos, actuando de manera autónoma, se encuentran hoy en el centro de la acción municipal de reciclaje en América Latina. Sin embargo, los límites de este modelo aparecen rápidamente. La integración de los recicladores informales implica en cada ciudad la aparición de nuevas márgenes donde se constituye una competencia para capturar los depósitos de residuos. ¿Qué relaciones se establecen entonces entre los actores involucrados? Perú, Colombia y Brasil ilustrarán este tema.

INDEX

Mots-clés : service public, gestion des déchets, rudologie, vulnérabilité, informalité, Amérique latine

Palabras claves : servicio público, gestión de residuos, rudología, vulnerabilidad, informalidad, América Latina

Keywords : public service, waste management, rudology, vulnerability, informality, Latin America

AUTEURS

MATHIEU DURAND

Mathieu Durand, mathieu.durand@univ-lemans.fr, est maître de Conférences en Aménagement et Urbanisme, Le Mans Université. Il est membre du laboratoire Espaces et Sociétés (UMR CNRS) et de l'Institut Universitaire de France. Il a publié récemment :

- Durand M., Djellouli Y., Naoarine C., 2015. *Gestion des déchets : innovations sociales et territoriales*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 302 p.
- Durand M., 2015. *Resíduos y desagües : geografía limeña*. Lima, IFEA - IRD, 365 p.
- Bahers J.-B., Durand M., Beraud H., 2017. Quelle territorialité pour l'économie circulaire ? Interprétation des typologies de proximité dans la gestion des déchets. *Flux*, n° 109-110, p. 129-141.

FABIO DE OLIVEIRA NEVES

Fabio De Oliveira Neves, foneves@gmail.com, est enseignant-chercheur en géographie, UNIOESTE Paraná (Brésil) et Directeur du GEFTA (*Grupo de Estudos sobre Fronteira, Território e Ambiente*). Il a récemment publié :

- De Oliveira Neves F., 2016. Gestão dos resíduos sólidos urbanos na bacia do Paraná III: elementos para uma agenda de pesquisas. *Revista RA'E GA: o espaço geográfico em análise*, vol. 38, p. 169-194.
- De Oliveira Neves F., De Assis Mendonça F., 2016. Por uma leitura geográfico-cultural dos resíduos sólidos: reflexões para o debate na Geografia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, vol. 25, p. 153-169.
- De Oliveira Neves F., De Assis Mendonça F., 2015. Destinação de resíduos sólidos urbanos: estratégias para a modernização em cidades médias no Oeste paranaense. *Revista Geosul*, vol. 30, p. 89-109.